

## 現代日本地方財政成立の歴史的起点に関する一考察

経済学研究室 藤 田 安 一

- I はじめに —— 問題の所在 ——
- II 昭和恐慌前夜の地方財政
  - 1. 地方財政の危機と大正デモクラシー
  - 2. 両税委譲問題と地方財政
- III 昭和恐慌の勃発と地方財政への影響
  - 1. 金解禁準備政策と地方財政
  - 2. 金解禁の挫折と地方財政への影響
- IV 高橋財政下の時局匡救事業と地方財政
  - 1. 高橋財政と「パンドラの箱」
  - 2. 時局匡救事業の展開前夜 —— 井上＝高橋論争
  - 3. 時局匡救事業と農村経済
  - 4. 時局匡救事業による地方財政の再編成 —— その論理構造と特徴
- V 結 論

### I はじめに —— 問題の所在 ——

戦後から現在に至るまでの日本地方財政の構造的特徴をまとめると、つぎの諸点に要約できよう。

第1に、行政面での膨大な国政委任事務の存在が、絶えず地方行政機構の整備を不可避にし、そのために必要な地方経費の増大が地方財政を圧迫してきた。

第2に、国庫補助金が地方自治体の重要な財源として定着し、地方財政は国庫財源への依存にとまなう中央集権化をますます強めていた。

第3に、事業経費の地方負担分を起債によって調達するという方式のもとに、低金利政策を基礎とする大蔵省資金運用部資金の地方債引き受けが広範に実行され、その結果、大規模な地方債の累積と地方財政危機の激化を招くことになった。

このような現在わが国の地方財政構造の特徴が、歴史上、どのような時期に、いかなる国家の財政政策によって形成されたのかを解明することが、本稿の課題である。

ところで、これまで通説として、現代日本地方財政成立の歴史的起点は、1940（昭和15）年戦時下の税制改革ともなう地方分与税制度の成立におかれてきた。なぜなら、税源を国家が独占しな

がら財源再配分をつうじて、地方財政の中央集権的統制を一挙に強化したのが、この制度であったからである。

しかし、結論を先どりしていえば、突如として地方分与税制度の成立による全般的な地方財政調整制度が生まれてきたわけではない。この制度の成立にあたっては、それを必然化した歴史的経過を考える必要があり、昭和恐慌下の高橋是清蔵相の手による地方財政政策の展開が、1つの前史をなすという事実である。その場合、昭和恐慌対策として、いわゆる「高橋財政」の下に取り組まれた時局匡救事業に注目したい。なぜなら、当時、政府の主要な農村恐慌対策が、①米価維持、②負債整理、③時局匡救事業を3つの柱とし、このうち大黒柱が時局匡救事業であったという理由からだけではない。本文で分析するように、膨大な国家および地方予算がこの事業に費やされ、地方財政構造に与えたインパクトは強大なものであったからである。

言うまでもなく、歴史上、1940年の地方分与税制度の成立は、それに先立つ1936年の臨時町村財政補給金制度と、翌年37年の臨時地方財政補給金制度につづく帰結であった。地方分与税制度の成立に帰着する、これら一連の地方財政改革の前提となったのは、深刻な地方財政の赤字問題であり、背後で着々と進行していた地方財政危機の激化であった。この地方財政の赤字構造もまた、高橋財政下における時局匡救事業の遂行そのものによって、その累積的拡大の基盤が形成せられたのである。

以上の点をふまえ、本稿の課題を整理するとつぎのようになる。

本稿の課題は、現在わが国の地方財政構造の基盤が、高橋財政期に準備されたという観点から、高橋財政下、昭和恐慌対策として実施された時局匡救事業が、地方財政構造に与えた影響の大きさに注目し、この事業による地方財政再編成の内容とその特徴をつかみ、それ以前の地方財政との段階的な変化を明らかにすることにある。

本稿では、以上の課題をつぎのような順序で論述したい。本文の中心は、Ⅳの「高橋財政下の時局匡救事業と地方財政」にあるが、この高橋財政下における地方財政構造の変化を明らかにするためには、それ以前の地方財政の構造とそれをもたらした地方財政政策の特徴をみておく必要がある。そのために、本稿Ⅱの「昭和恐慌前夜の地方財政」では1920年代の地方財政を、次に昭和恐慌勃発時の地方財政は、Ⅲの「昭和恐慌の勃発と地方財政への影響」で言及することにした。

## Ⅱ 昭和恐慌前夜の地方財政

### 1. 地方財政の危機と大正デモクラシー

1914年に勃発した第1次世界大戦は、典型的な戦争景気によって日本資本主義を飛躍的に発展させた。

まず貿易面をみると、1915年から1918年の4年間に、14億円の輸出超過があり、貿易外収支14億円と合わせると、計28億円の正貨が流入した。これによって、わが国は慢性的支払超過国から一挙に受取超過国となり、債権国の地位を獲得した。同時に、日本の産業構造は大きく変化した。産業部門別生産額をみると、1914年、農業が45.4%、工業は44.4%であったが、1919年には、その比率が逆転して、農業35.1%、工業56.8%となった。すなわち、大戦中における工業生産の発展によって、工業生産は農業生産を上回り、総生産額の過半を占めるにいたった。農業国であった日本は、大戦を経過したのち、一躍、工業国に脱皮したのである。

この間、財政は寺内内閣と原内閣の軍拡・社会資本整備・教育振興など積極的財政政策により、

一般会計は歳出で1913年の5.7億から1919年には11.7億へと2倍に膨張した。それとともに、地方財政も、第1次大戦後の都市化とともに急速に増加した。1921年の財政規模でみると、府県3.2億円、市3.2億円、町村3.9億円であった。ところが、1927年には、府県4.9億円、市9.4億円、町村5.4億円の規模となっている。

こうした地方財政の急速な膨張をもたらした要因は3つあった。第1に、都市化にともなう都市交通、運輸通信施設、上下水道・電気ガスなど社会的生産手段の造成。第2に、教育、衛生、社会事業など労働力管理。第3に、階級対立の激化に対応するための治安整備、などであった。これらに要する費用は、地方財政に重くのしかかった。ここに地方財政の危機が進行する。

そのため戸数割、家屋税は増徴され、1913年から1921年にかけて、戸数割は3倍になり、地方税の36%をしめた。しかし、依然として財政危機は解決せず、地方債も急速に増えて1921年の1.5億円から1927年には6.4億円と、一挙に5倍になった。

明治末期の桂内閣に反対する民衆運動をきっかけにして起こった大正デモクラシーは、こうした地方財政危機を背景に、地方自治の改革運動を重要な柱として展開した。

1921(大10)年には、選挙法の改正がなされ、公民権の改正が行われた。それによって、公民権の資格は、国税から直接市町村税に納税要件がかわり、市の3級選挙制は2級選挙制に、町村の等級選挙制は全廃された。この結果、有権者総数は約500万人から752万人に増え、町村では現行466万5千人が648万6千人に、市は33万7千人が103万7千人に増えた。

そのため、労働者・農民の地方政治参加の可能性がひらかれ、「地方議会の占領」をスローガンとする労働者・小作人による地方自治の要求がかかげられるようになった。成人男子のすべてに選挙権が与えられる普通選挙法が成立したのは、それから4年後の1925(大14)年のことであった。

さらに大正デモクラシーの運動は、郡制・郡役所の廃止をめざした。当時、郡制は地主と天皇制地方官僚の支配の拠点として、農村支配のための重要な中間機関であった。そのため、郡制廃止案は、山県有朋を中心とする天皇制官僚の猛反対をうける。だが、大正デモクラシーの波は反対をおしきり、政府をして1926(大15昭元)年、郡役所の廃止にふみきらせた。

こうした選挙制度の改正、郡役所の廃止という一連の進歩的改革は、「財政上の地方自治の強化」という現象を生みだした。しかし、大正デモクラシー運動が要求していた知事公選は、ついに実現されることはなかった。政府は郡役所を廃止するかわりに、その分だけ、府県による町村の指導監督を強化した。アメを与えて、ムチを鍛えたのである。

## 2. 両税委譲問題と地方財政

第1次世界大戦後の地方財政危機は、地方財政制度に抜本的修正をせまった。この地方財政改革をめぐって、1920年代には相対立する2つの見解が激しくぶつかりあった。第1は、地方財政危機を国庫補助金の拡充によって救済せよ、との主張であり、第2は、国税の一部を地方税に委譲して、地方自治体の独立財源を強化せよ、との主張である。

まず、前者の主張から検討することにしよう。

補助金による地方財政拡充の方向は、すでに1918(大7)年義務教育費国庫負担金制度の成立からはじまる。政府は、この制度をもって財政調整を行い、付加税中心の地方歳入体系を、付加税十国庫補助金中心の体系に変えようとした。

当初1千万円であった補助金は、1923年には3千万円に増額された。義務教育国庫負担金が財政調整の性格をもつことになり、以降、補助金行政が地方財政政策の中心となった。そして、井上財

政の金解禁政策により、両税委譲問題が棚上げされると、補助金行政の方向が決定的となる。このような義務教育国庫負担金の財政調整制度への性格転化は、中央集権的・統制的地方財政制度への幕開けを告げるものとして注目される。

補助金政策が全面的に展開するのは、後述するように、昭和恐慌下、高橋財政による時局匡救事業においてである。しかし、時局匡救事業の補助金は、使途を特定されたものであり、しかも、この特定補助事業は地方財政の負担を伴うため、地方財政の窮乏は一層進んだ。それとともに、地方財政の地域間、ことに都市と農村との不均衡が、はななだしくなった。そこで、使途を特定しない全般的財政調整制度への発展が、地方当局者から望まれる。この要請に答えて、1936（昭11）年地方配付税・分与税からなる全般的財政調整制度が成立するのである。

つぎに、地方財政改革をめぐる第2の主張は、大正デモクラシーの地方自治運動を背景としたものであり、地方自治体の独立財源強化のために、国税の一部を地方税に委譲せよ、というものである。具体的に、地租と営業税、この両税を地方自治体に委譲して「地方分権的独立税主義的な地方税制の理想」を実現しようとするものであった。

この両税委譲問題は、1920年の「臨時財政経済調査会」にはじまり、1929年の田中政友会内閣による第56国会への提案と、それに対する貴族院の反対、否決まで、実に、10年間に渡って論議されている。貴族院が強く反対した理由は、第1に、この改革案が明治以来の地方自治制の崩壊を意味すると見なされたこと。第2に、中央財政の財源に打撃を与えるのを恐れたためである。

最終的に、両税委譲による地方財政改革を棚上げにしたのは、昭和恐慌の勃発であった。恐慌による税の減収と恐慌対策費の膨張は、この問題をこれ以上、論議することを許さなかった。そのため、地方自治体は、従来どおり乏しい自主財源による財政運営を続けていかなければならなかったのである。

まさに、藤田武夫氏が述べるように、「委譲問題を最後の幕として、日本地方財政制度は、後述の如く、急激に従前よりも一層中央集権的な体制に移って行ったのである。この意味において、両税委譲問題は、日本地方財政制度の一大転換期を示す金字塔であった。」<sup>(1)</sup>

### Ⅲ 昭和恐慌の勃発と地方財政への影響

#### 1. 金解禁準備政策と地方財政

井上蔵相は、1930年1月11日のラジオ放送で「金解禁に対する準備は、財政の整理、緊縮、国債の整理、国民の消費節約の3つに大別することができます」<sup>(2)</sup>と述べ、つづいて、これら準備政策が、いかにうまく行ったかを誇らしく語った。

事実、井上は1929年7月、蔵相に就任して以来、財政緊縮、在外正貨の補充、消費節約と貯蓄奨励の国民精神運動、大蔵省証券による民間遊資の吸収、外国銀行とのクレジットの提携など、精力的に金解禁準備をすすめた。

まず、1929年度実行予算では9,166万円の節減を行い、歳入面でも国債の新規発行を3,924万円縮小した。また、1930年度予算でも前年度より1億6,400万円を圧縮し、16億877万円の緊縮予算を組んだ。

さらに、地方自治体についても、1929年7月、内務・大蔵両大臣より各地方長官に対して訓令を発し、緊縮予算を要求した。

それによると、第1に、経費節約のために、新規の事業は中止する。すでに計画済のものについ

ても、とりやめるか、減らす。増税はしてはならないとし、つぎのように命じている。

「道府県昭和5年度当初予算については、各費目にわたり整理節約を行い、極力その減額を期するとともに、新規施設を避け、既定計画にかかるものにありても、これを打切、中止、減額または繰延等を実行し、課税については新設、増徴を避けることとし、昭和4年度当初予算額に比し少なくとも1割5分減とすること。」<sup>(3)</sup>

第2に、地方債については、どうしても必要なもの以外は禁止している。

「地方債にありては、災害予防及び復興事業、失業事業のごときものにして真に緊急避くべからずものの外、新規事業はこれを許可せざることとし、すでに起債の許可をなしたる事業といえども極力これが打切又は繰延を実行すること。」<sup>(4)</sup>

第1表 昭和初年の地方歳出

(単位100万円)

年度	道府県	市	町村	計
1926	449	644	500	1,593
1927	492	936	540	1,968
1928	491	842	561	1,894
1929	489	696	530	1,715
1930	478	776	498	1,752
1931	503	634	489	1,626

(注) 大蔵省昭和財政史編集室編『昭和財政史』XIV「地方財政」P.119より作成。

その結果、地方歳出は、上記第1表にみられるように、1927年19億6,800万円であったのが、1928年には、18億9,400万円と7,400万円の減となり、1929年には17億1,500万円と徐々に減少していった。

## 2. 金解禁の挫折と地方財政への影響

正金銀行と米英財団との間に、1億円のクレジットが成立した直後、金解禁の時期到来とみた政府は、1929年11月21日、金解禁実施を翌30年1月11日をもって行うとの大蔵省令を公布した。

万事うまくすすむかのようにみえた。また井上の言うように、「なにも正貨の流出を心配する必要はない」<sup>(5)</sup> はずであった。しかし、解禁となるや、あたかもそれを待ちかまえていたかのように、正貨は急激に流出した。1930年の1年間だけでも、流出した正貨は2億2,800万円と、そのスピードはすさまじいものであった。

日本経済は、1929年アメリカ・ウォール街の株価の大暴落に端を発した世界大恐慌の渦の中に、巻き込まれたのである。とりわけ、日本経済への影響は破壊的であった。というのは、前述したように、政府は金解禁にそなえて財政緊縮、産業合理化というデフレ政策をとっていたので、国民生活への影響は二重になり、大恐慌は金解禁と重なりあって、その力は増幅されたためである。金解禁は「あたかも吹きすさぶ大恐慌の嵐にむかって、雨戸をあけはなつようなもの」<sup>(6)</sup> であった。

日本経済は1930年3月を転機に、深刻な恐慌状態につき落とされた。いわゆる「昭和恐慌」のはじまりである。物価は下落し、貿易収支は悪化し、せっかく蓄積した正貨も、急速に海外に流出し

つづけた。

第1に、1930年の物価は前年度に比し17%の低下、翌31年にも15%の低下と、この2年間に30%以上もの暴落を示した。第2に、金解禁の影響をまともに受けて、貿易は30年には前年に比べ、輸出31.5%の減、輸入30.3%減で、入超額は7,622万円に達した。第3に、そのため、正貨は為替思惑資金の引上げ、外貨債買入れによる資本逃避なども加わって、30年に2億2,800万円、31年には4億3,200万円と急激に流出した。

さらに、アメリカでの恐慌の深化によって、生糸関係品は55%減、織物関係品は52%も激減して、国際収支悪化の重大な原因となった。とくに、生糸価格の暴落と輸出の激減は、養蚕農家に壊滅的な打撃を与えた。いま、米価と繭価の価格下落をみると、米価は1928年31.38円から1930年27.48円へ、繭価は1928年6.02円から1930年2.00円へという猛烈な下落ぶりであった。これら農産物価格の下落は当然、農家現金収入の減退をもたらし、負債を累積させた。「日本の場合、世界恐慌の農業恐慌の側面が、最も鋭利なかたちであられた」<sup>(7)</sup>のである。

1932年に入ると、農村の惨状は一層悲惨なものになった。借金返済のため、東北農民を中心に娘の身売りが公然と行なわれた。昭和7（1932）年6月17日付の『朝日新聞』は、当時の模様をつぎのように伝えている。

「最上郡西小国村で15歳以上24歳未満の若い娘さんが合計467名のうち、やみの女として芸娼妓に売られたのが110名（23%）、このほか、女中や酌婦として出ているものが、150名ある（昭和6年11月調査）、これらはいずれも、借金返済の犠牲となって遠くへ売られてゆくのである。」

また欠食児童が続出した。岩手県では「一粒のひえさえなく、なら・枳の実を袋に入れて学校に持ってくる児童、それさえ持つてくることのできぬ児童の数は、なんと6万4千に達し……東北本線奥中山駅付近を急行列車が通過する時、食堂車から投げ与えるパンくずを、カラスと奪い合いをする子供」<sup>(8)</sup>の姿まで見みられたという。

第2表 昭和初年の地方税収入

(単位100万円)

年度	道 府 県	市	町 村	計
1926	263	111	279	653
1927	249	109	267	625
1928	263	115	279	657
1929	265	123	278	666
1930	247	119	236	602
1931	222	108	200	530

(注) 大蔵省昭和財政史編集室編『昭和財政史』XIV「地方財政」P.120より作成。

この農村経済の窮乏は、上記第2表にみられるように地方税収入に大きな影響を与えた。1930年以降、地方税収入は急激に減少する。とくに、町村税において減少が著しい。これは、極度の貧困のため、農民の租税力が限界に達し、町村税率の引下げが行われたためである。その結果、「小学校教員や役場吏員の俸給さえも支払いえない町村が、各地に現れた。昭和7年6月現在で帝国教育会から青森、岩手、宮城、東京、新潟、長野、岡山、高知、長崎、熊本、その他東北、関東、北陸、

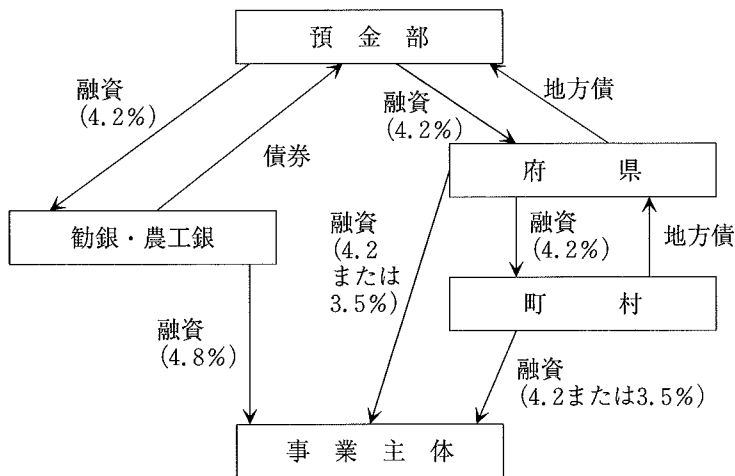
中部、四国および九州等各地方の20府県について調査したところによると、回答小学校数2,384校のうち、教員俸給未払校数は、実に557校に上り、回答校の2割3分を占めていたのである」<sup>(9)</sup>。こうした農村の状態こそが、「井上財政を無言の圧力で、大きく方向転換させた」<sup>(10)</sup>契機であった。

そのため、これまでの緊縮財政を、もはやつづけることは不可能であるとみた井上準之助蔵相は、預金部資金を動員して大規模な財政投融资を行った。これは、均衡財政の建前上、財政支出による救済が困難であったためである。「財政投融资が一般会計を補完して、政府の不況対策を行うという方式は、この時に定型化したと言ってよい」<sup>(11)</sup>。井上緊縮財政は、農村財政の窮乏を前にして、事実上、破綻し始めていたのである。

米価・糸価維持、失業救済事業などに投じられた預金部をつうじる救済資金は、総額2.5億円にのぼった。しかし、この巨大な救済融資が、農村、中小企業、労働者を救ったのであろうか。ここでは、農山漁村資金をとりあげ、その実態をみてみよう。

総額2.5億円の救済のうち、この農山漁村資金は7,000万円で、冬期間6ヵ月の失業対策を実施し全国30～35万名の失業を救済する目的で、貸付を行うものである。その要綱は、つぎのとおりであった。(イ) 総額中約半額の事業費には利子補給はなく、利子は4.2%。(ロ) 他の半額は従来補助金を交付している事業に貸付け、利子率は3.3%とし、0.7%の利子補給。(ハ) 償還期間は最長29年。(ニ) 貸付機関は地方公共団体・農会・組合・個人。(ホ) 対象事業は小規模開墾、耕地拡張改良事業・山村開発事業・蚕糸改良事業・水産諸施設・畜産諸施設・副業及農業共同施設。

図1 農山漁村資金の預金部からの資金融資



(注) 宮本憲一「昭和恐慌と財政政策」川合一郎他編『講座日本資本主義発達史』Ⅲ、P.178より作成。

預金部から資金融資が、どのような方法で行われたかは、図1で示した。図をみると、資金が預金部から事業主体にわたるのに、2つの経路があった。府県から町村へ、または直接、府県からの場合と、勧銀・農工銀行を経る場合とである。

しかし、いずれの場合にも、貸付機関が農会・組合などの地方団体であったため、団体救済の意味合いが強く、しかも、この事業は融資であったから、零細農家は容易に借りることはできず、返済能力のある農家、主に、中堅農あるいは富農に限られる傾向があったために、零細農民の救済に

は効力を発揮しなかったのである。

#### Ⅳ 高橋財政下の時局匡救事業と地方財政

##### 1. 高橋財政と「パンドラの箱」

1931年12月11日、第2次若槻内閣総辞職のあとをうけて、同月13日、犬養政友会内閣が成立した。蔵相は高橋是清、時に78歳であった。途中、岡田内閣の当初、約5ヵ月間ほど藤井真信に蔵相の席をゆずったものの、この期間を除く約5年間、1936年の2・26事件で非業の死をとげるまで、歴史上、「高橋財政」とよばれる財政経済政策が展開された。

高橋は、不況の原因が金解禁政策にあると考えていたから、景気回復のために、蔵相に就任するその日に、金輸出禁止を大蔵省令によって断行し、4日後の17日に日本銀行券の兌換を停止した。この基盤の上で、高橋は井上の財政緊縮政策とは正反対の、財政膨張政策をとった。

高橋蔵相は1932年6月3日、第62議会において実行予算を提示する。歳入は13億7,470万円。歳出は14億6,050万円、これに追加予算を加えると、歳出総額は17億8,040万円にものぼっていた。これにつづいて、第63議会においては、時局匡救の追加予算が一般会計1億6,300万円、特別会計1,300万円、計1億7,600万円計上された。これ以降、わが国の財政は爆発的な膨張をとげることになる。

その結果、1932年度の予算は第3表にみられように、前年度に比べて一挙に5億円増大して、19億5,000万円となった。以後、予算は膨張をつづけ、1936（昭11）年には、22億8,200万円の巨額に達した。

第3表 財政規模の推移

(単位100万円)

内訳 年度	歳出総額		事業費		行政費		国債費		その他	
	金額	比率	金額	比率	金額	比率	金額	比率	金額	比率
1931	1,477	100	455	30.8	650	44.0	214	14.5	158	10.7
1932	1,950	100	686	35.2	858	44.0	241	12.4	165	8.4
1933	2,255	100	873	38.7	879	39.0	334	14.8	169	7.5
1934	2,263	100	942	43.5	685	31.7	361	16.7	175	8.1
1935	2,206	100	1,033	46.8	623	28.2	372	16.9	178	8.1
1936	2,282	100	1,078	47.2	656	28.8	363	15.9	185	8.1

(注) 『日本経済統計集』より作成。

高橋蔵相は、景気を回復させるために、膨張した予算の財源を増税に求めることは避け、赤字公債でまかなう方針をとった。ここに、日本財政史上初の歳入補填公債が1932年から発行されることになる。この赤字公債の発行が、ファシズムに道をひらく「パンドラの箱」になろうとは、この時点では、まだ高橋蔵相の思いもよらないことであった。

1931年歳入総額に占めるこの公債・借入金比率は7.9%であったが、32年にいっきよに4倍の32.2%にふえた。このような膨大な公債発行は、管理通貨制と低金利政策によって支えられた。

経費膨張の要因は、軍事費と時局匡救事業費であった。第3表にみられるように、軍事費は、31



年には4億5,500万円であったのが、32年を転機として6億8,600万円に急増し、36年には実に10億7,800万円にまで膨張している。全歳出に占める軍事費の比率も30.8%から35.2%へ、そして36年には47.2%にまで伸びているのがわかる。

一方、時局匡救事業は、1932年から行われた失業対策の公共土木事業であった。とりわけ、時局匡救事業が、地方財政との関係で重要なのは、この事業が国庫補助金制度展開の契機となった点である。この時から、政府は農村救済のために広域行政機関としての府県財政を充実し、多額の農村補助金が府県を通じて支出された。

なるほど、時局匡救事業は、軍事費の圧力により、1934年をもって打ち切られている。しかし、この国庫補助金は、時局匡救事業が終わっても引き続き交付され、恒久化することになった。この補助金行政による中央統制の傾向は軍事化の過程でもすすみ、戦後の中央集権的な地方財政制度はここに確立したといつてよい。以下にみるように、現代日本の地方財政システムの骨格が、この時期に形成されたのである。

したがって、つぎの課題は、高橋財政下の時局匡救事業をテコとして、いかにして、中央集権的・官僚主義的地方財政へと地方財政の再編が行われたかの論理構造を解明することにある。その前に、時局匡救事業とはいかなるものであったかを、次にみておこう。

## 2. 時局匡救事業の展開前夜 —— 井上＝高橋論争

1932年1月21日に再会された第60回帝国議会は、過去に例をみない緊迫した議会になった。犬養首相の施政方針演説、芳澤外相の外交演説のあと、高橋是清蔵相の財政演説が行なわれた。大蔵大臣が帝国議会の開会冒頭、貴族院において財政演説することは、異例のことである。それだけでも、この議会がどういう性格をもっていたかがわかる。

高橋蔵相の演説内容は、金輸出再禁止、および、これを中心とする経済政策であった。この大部分は、井上前蔵相の財政政策に対する攻撃で占められていた。

高橋蔵相の演説が終わり質疑応答に移るや、井上準之助が立ちあがり「蔵相の金輸出禁止に関する説明は、事実と相違する所頗る多く、この儘に放任する時は、我が国の対外信用にも影響するところ大であるから、この事実を明らかにする為に質問したい」<sup>(12)</sup>と緊急質問の動議を提出したので、議場は、たちまち緊張した空気につつまれた。

高橋蔵相に向かって井上は言った。

「金本位の如き国民の経済生活に重大な関係のあるものは、極力、これを維持するというのが、我々のいわゆる政治家の態度でなくちゃならぬと、こう考えるのであります。」<sup>(13)</sup>

しかし、井上がいくら述べても、現実の前には、ひとたまりもなかった。金解禁がなされて、この2年間に、約8億円の正貨が海外に流出した。解禁直前には在外正貨が3億円であったのに比較すると、その流出のものすごさがわかる。

一方、高橋は、井上が蔵相に就任する直前まで強力な金解禁反対論者であった点<sup>(14)</sup>について、次のように切り返した。

「その井上君はなにが見る所があつて、2ヵ月ばかりたつて大蔵大臣になられて、すみやかに金解禁ということに変わられたのであるか、それを私は却て反省してもらいたい。」<sup>(15)</sup>

落ち着きなく、やつきになって質問する井上に対し、彼の過去の言動の矛盾をつく余裕を見せながら、なだめすかすように答弁する高橋、この両者の違いが目につくようである。

勝敗は、だれの目にも明らかであると思えた。しかし当時、世論は意外にも、そうはみななかった

ようである。いま手元に、1932年1月22日の『東京朝日新聞』がある。1月22日というから、先に紹介した第60議会における、井上対高橋の論争があった翌日の新聞である。社説には、つぎのように書かれてある。

「蔵相の演説において、特に思い足らぬ感じを起こさしめることは、金再禁止後の対策において、一言ものべていないことである。よかれ悪しかれ、金再禁止はすでに決行された。しこうして、この悪影響は続々と現れている。例えば為替相場の激動の如きは、この一例である。現内閣は、それはやむをえないとして放任する積りか、それとも、この対策を講ずる積りか、それ等は識者の等しくしらんとするところだが、何等この重要問題に触る所ないのは、はなはだ遺憾とすべきである。」

明らかに論調は、高橋が金再禁止をした後、何ら政策らしきものを実行していないことへの、厳しい非難であった。

しかし、この時よりわずか5ヵ月後、膨張予算が提示され、さらに、それより3ヵ月後の8月末には、時局匡救事業のための追加予算が計上され、後述する時局匡救事業の本格的展開の時を迎えるのである。

### 3. 時局匡救事業と農村経済

#### (1) 時局匡救事業の規模と内容

政府の主要な恐慌対策は、米価対策、負債整理対策、時局匡救事業の3つである。そのうち恐慌対策として、主流をなしたのは時局匡救事業であり、それは農村対策にむけた一連の救農土木事業、および経済更生運動を中心とした。

1932年6月13日、第63議会衆議院本会議において、「時局匡救ノ為臨時議會招集奏請ニ関スル件」の動議が久原房之助ほか24名によって提出され、決議された。

#### 決 議

政府ハ現内閣成立ノ使命ニ鑑ミ時局匡救ニ適切ナル経済施設ト人心安定ノ対策ヲ遂行スル為成  
ルヘク速ニ更メテ臨時議會ヲ開キ通貨流通ノ円満、農村其ノ他ノ負債整理、公共事業ノ徹底的実  
施、農産物其ノ他重要産業統制等ニ関シ必要ナル各般ノ法律案及予算ヲ提出スヘシ

右決議ス

この決議にそって、同年8月、第63議会、第2次救農議會（いわゆる「時局匡救議會」）において、時局匡救政策と時局匡救事業が成立し、農村救済を目的とする時局匡救事業が本格的に展開する。

まず、事業規模についてみよう。高橋蔵相は、この点を第63議会で以下のように述べている。

「政府の時局匡救予算の3年度間の通計額は前にのべました通り、約6億円であります。これに政府低利資金の融通により行われるべき、地方の時局匡救事業費の3ヵ年分を加えますれば、中央地方を通じて約8億円に達する見込みであります。さらに前にのべました各種の政府の時局匡救資金の今後3ヵ年間に於ける融通予定総額より、地方経費に通すべき分を除いた額も8億円に上る見込みでありますから、両者を合算すれば、今後3ヵ年間に使用するべき資金の総額は、およそ16億円に達する計算になるのであります。」<sup>(16)</sup>

すなわち、時局匡救事業は1932年から1934年までの3年間に、(1) 国の予算から6億円、(2) 政府の低利資金融通による地方の事業費2億円、(3) 預金部資金による融資8億円、合計16億円にのぼる事業規模を予定していたことがわかる。

しかし、実際には、軍事費の膨張により、1934年度の時局匡救事業関係予算は縮減され、この年かぎりで討ち切られたため、結局、事業費総額は8億6,000万円になってしまった。それでもこの額は、当時の地方財政半年分に相当する巨額なものであった。

第4表 内務・農林両省所管別時局匡救費の比較

(1933年, 単位1,000円)

内務省	120,665	農林省	58,005	計	178,670
土木事業費	116,284	土木事業費	48,416	計	164,700
その他	4,380	その他	9,589	計	13,969

(注) 大蔵省『昭和財政史資料』より作成。

つぎに、事業内容を見ることにしよう。

上記第4表は、1933年度における国家予算の時局匡救事業費のうち、最も多く計上した内務・農林両省の内訳がでている。

それによれば、内務省は1億2,066万円のうち土木事業に、なんとその96.3%にのぼる1億1,628万円を支出している。また、農林省では5,800万5,000円のうち83.5%が土木費に支出されている。両省を合計すると、土木事業への平均支出は92.2%にものぼる計算になる。さらに、内務・農林省を含めた全体の省を合わせてみても、約80%が土木事業費に支出されたのである。

以上のことから、時局匡救事業は、農村経済救済のための土木事業であったと言ってよい。しかし、巨額の資金を投入し、政府と地方自治体が、総力をあげて取り組んだこの時局匡救事業が、どれだけ農村および、農民の救済につながったのであろうか。これを検討するのが、つぎの課題である。

## (2) 猪俣津南雄と農村経済

政策当局者である政府は、時局匡救事業の成果を、当時、どのようにみていたであろうか。

第5表のごとく、農林省によれば、(1)賃金分は1932年度分6,551万円で、5,083万円で約78%を占め、1933年には、3,953万円で、3,096万円で同じく78%までが労賃として支払われた。(2)雇用された労働者数は、1932年には、のべ7,262万人、1933年には、のべ4,423万人にのぼっている。(3)その結果、農民の窮乏を緩和し、また農地の改良によって、農業生産を高めることに、おおいに寄与した、と報告している(農林省農務局『時局匡救耕地関係土木事業ノ概況並参考実例』1934年3月)。

第5表 土木費支出中労賃の占める割合

(単位万円)

年度	土木費支出 A	労賃 B	$\frac{B}{A}$ 割合	延べ雇用労働者数
1932	6,551	5,083	77.6%	7,262
1933	3,953	3,096	78.3%	4,423

(注) 農林省農務局「時局匡休耕作地関係農業土木事業ノ概況並参考実例」(昭和9年3月)より作成。

しかし、事業を指導する側の言い分に反して、指導される農民側の言うことを聞いてみると、かなり事情は違っている。

その例証として、当時の農村を囲って、時局匡救事業をはじめ、農村の実状をつぶさに観察し、記録したものとして、猪俣津南雄氏の著作をとりあげることにしよう。『窮乏の農村』（改造社、1934年）と『日本における農業恐慌と産業組合』（学芸社、1935年）が、それである。

とくに、『窮乏の農村』は、猪俣が1934年5月に全国2府16県の43ヵ村を調査したルポルタージュであり、昭和恐慌下の農村研究にとって貴重な「生き証人」である。

時局救済事業は、一体、だれを救ったのか。猪俣の著作から、直接農民の声を聞いてみよう。

#### 証言その1

「救農工事は、自作農ほどには小作農をうるおさなかった。自作は家族が多いので工事に出了た。しかし、小作は百姓仕事の何もかも自分の手と足でやり、細々としたことに煩はされ通して、出られなかった。」<sup>(17)</sup>

「労賃として支払われた部分は、総経費の2割2分強にしか当たらない。」<sup>(18)</sup>

#### 証言その2

「投じられた費用のおよそ8割見当のものは、少数の地主、富農、請負師、資本家を直接利益とするような風に消費され」<sup>(19)</sup>た。

「救農事業で儲った者は、地主、監督、セメント会社、鉄材料店だ。」<sup>(20)</sup>

#### 証言その3

「今となれば、救農工事の産物として、大した必要もない道路やら何やらの維持費、修理費のたぐいの負担が、村財政上に加重されている。」<sup>(21)</sup>

こうして猪俣によれば、時局匡救事業は、最も救済を必要とする人々を救うことにはならなかったという。先の政府の報告では、労賃部分は全体の支出のうち、78%を占めたはずであった。しかし、実際には、その半分にもならない「22%強」でしかなかった。時局匡救事業によって、だれが救済されたかは明白である。

以上のことから、つぎのようにいえよう。

第1に、この種の土木事業は膨大な資材を必要とするため、まっさきに利益を受けたのは、鉄・セメント・木材などを供給する地方の資産家や地主たちであった。

第2に、農村土木事業が「中央官庁の統制のもとに、市町村一産業組合・農業実行組合一部落という地主的な地方自治組織をつうじておこなわれたため、補助金をめぐる官僚と地主の癒着をつよめ」<sup>(22)</sup>た。その結果、中央官僚と地方官僚、地方官僚と地主および地方の資本家、この3つどもえの関係が複雑にからみ合って、事業資金の横領が行われた。

第3に、この大規模な土木事業が、ある程度、失業者の救済に寄与したであろうことは疑いない。しかし、「農村経済の回復に基づくことなく、外部から応救的に持ちこまれ」<sup>(23)</sup>たものであったため、地方自治体の超過負担をひきおこし、それが増税をまねき、国民生活をかえって苦しめ不安定にした。

第4に、時局匡救事業が「自作農以上の受益者層を官僚的農業統制の枠内に引き入れることによって、小作争議の高揚をそらす役割を演じた」<sup>(24)</sup>とされる点も、見逃すことはできない。

以上の諸点からみて、藤田武夫氏のつぎの指摘は、極めて説得力がある。

「この種の事業は、もとより失業者続出の根因に触れるものではなく、全く応急的彌縫的な対策にすぎない。救済事業が進行している間にも、一方において財界の景気が回復せざる限り失業者は続出する。しかも事業の施行には、国および地方において巨額の経費を必要とし、これは国税及び、地方税の増徴と国民生活を窮乏せしめる原因となることは明らかである。また救済事業の施行によ

って、失業者に購買力を賦与し、これによって、深刻な不況を沈淪する経済の景気回復を見るまでに事業を拡大し継続することは、到底、国も地方団体もその財政的負担に堪へ得られるものではない。」<sup>(25)</sup>

#### 4. 時局匡救事業による地方財政の再編成——その論理構造と特徴

前述した規模と性格をもつ時局匡救事業が、地方財政にどのような影響を与えたかを検討するのが、ここでの課題である。

その場合、時局匡救事業をつうじて、(1) 国政委任事務および国政委任事務費の増加、(2) 国庫補助金の増大、(3) 預金部資金による融資＝起債、この三者が一体となった三位一体的地方財政政策によって、中央集権的・統制的地方財政の再編・強化が遂行される。では、その論理構造と特徴はなんだろうか。また、三者は互いに、いかなる関連にあるのであろうか。以下、順次分析する。

##### (1) 国政委任事務および国政委任事務費の増加

藤田武夫氏は、わが国の地方財政制度の成立当初からみられる最も顕著な特徴の1つに「地方財政に関する規制、乃至その制度化が自治事務の拡充によりも、委任事務の完遂に重点を置いて行われたこと」<sup>(26)</sup>をあげている。

とりわけ、昭和恐慌勃発ののち、恐慌対策、衛生事業など、各種の時局匡救事業が行なわれたため、国政委任事務はますます増加し、その事務費は、いよいよ地方経費において、大きな割合を占めることになった。

第6表 農山村経費の推移

(1914年=100)

年度		1914	1919	1923	1930	1934
農 村	歳 出 総 額	100	197	300	358	423
	国 政 事 務 費	100	206	320	356	448
山 村	歳 出 総 額	100	201	320	340	438
	国 政 事 務 費	100	208	340	381	472
日 銀 物 価 指 数		126	312	263	181	178

(注) 大蔵省昭和財政史編集室編『昭和財政史』XIV「地方財政」P.158より作成。

第6表は、農山村経費の推移を表している。それをみると、国政委任事務費の増加率が、経費全体の増加率よりも大きく、1914年から1934年にかけて、農村経費の増加率が4.2倍であるのに対して、国政事務費は4.5倍近くになっている。

特に、昭和恐慌以降、農村経費で1930年から1934年の推移をとると、歳出総額では、358から423へと18.15%の伸びにとどまっているのに対して、国政事務費は356から448へと25.84%も伸びている。しかも、その伸び率は、1923年から1930年の7年間にかけて、320から356へと11.25%増であるのに比べて、1930年から1934年のわずか4年間に、356から448へと、25.84%増と昭和恐慌を起点にして、実に2倍強の率で飛躍的な伸びを示している。

また、この表から、山村経費も同様の傾向を示しているのがわかる。

第7表 地方費中国政事務費が占める割合

(単位1,000円)

道 府 県			市 町 村		
科 目		金 額	科 目		金 額
神 社	費	240	教 育	費	309,750
教 育	費	116,963	土 木	費	78,984
土 木	費	96,911	衛 生	費	26,720
衛 生	費	17,540	勸 業	費	19,821
社 会 事 業	費	7,319	社 会 事 業	費	9,043
警 察	費	85,116	都 市 計 画	費	48,879
職 員	費	15,051	役 所	費	44,079
衆 議 院 議 員 選 挙	費	441	警 備	費	10,155
諸 達 及 び 掲 示 諸	費	86	計		547,431
都 市 計 画	費	14,082	市町村費総額にたいする割合		0.421
道 府 県 庁 舎	費	1,433	総 計		988,371
勸 業	費	85,758	地方費総額にたいする割合		0.521
計		440,940			
道府県費総額にたいする割合		0.738			

(註) 大蔵省昭和財政史編集室『昭和財政史』XIV「地方財政」P.159～160より作成。

さらに、上記第7表は、1934年の地方経費のうち国政事務が占める割合を示している。市町村の52%、道府県ではなんと74%にもなっている。

国政事務費の主要項目をみると、教育費が最も高く、全体の30%を占め、ついで土木費、勸業費、警察費の順である。

このことは、国家が、一方で独占資本の利益のために、土木事業、都市計画をふくむ大規模な地域開発を行ない、他方で、安くて質のよい賃金労働力を確保するため、教育、衛生を重視し、また、階級闘争の激化にともなって、支配を維持・強化するための治安・警察力の増強を必要としたことを意味する。

地方自治体には、国政事務を自由に選択する権利はない。一方的に、政府の命令によって委任せざるをえない性格のものである。そのため、地方自治体にとって、重い委任事務費の負担は地方財政を圧迫し、弾力的な財政運営を不可能にした。他方、政府にとっては、国政事務の地方自治体へのおしつけをテコとして、地方財政の統制および集権化を飛躍的に高めることを可能にしたのである。

## (2) 国庫補助金の増大

国が地方自治体に国政事務を委任する場合、一定額の補助金あるいは交付金を与えるのが普通である。

特に、日本の地方自治体のように、成立当初から「国政委任事務費の優位と、地方税源の欠乏という歴史的特徴」<sup>(27)</sup>をもっている場合には、国庫補助金の比重は高かった。それでも、第1次大戦の前まで、1891年、1893年、1896年の3年間を除けば、ほぼ全歳入の5%前後である。また、第1

次大戦後、農村対策として、勸業費を中心に増大しているが、それも大部分は臨時的なものであった<sup>(28)</sup>。

しかし、昭和恐慌下、1932年、高橋財政によって始められた時局匡救事業は、国庫補助金を著しく増大させ、全面的に展開する契機を与えた。時局匡救事業以後、補助金の種類は増え金額も増大した。

第8表 戦前補助金の推移

(単位100万円)

年度	地方歳入(A)	国庫補助金 及交付金(B)	都道府県補助 補給及交付金(C)	$\frac{B}{A}$	$\frac{C}{A}$
1926	1,941	188		9.7(%)	
1930	2,019	193		9.6	
1932	2,123	338		15.9	
1935	2,749	255	47	9.3	1.7
1937	2,782	277	40	10.0	1.4
1939	3,320	494	66	14.9	2.0

(註) 大蔵省・日銀『昭和23年財政経済統計年報』より作成

第9表 石川県財政における国庫補助金の推移

(単位1,000)

年度 目的	1924		1931		1932		1934		1940		1943	
	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額
教育費	1	8	1	88	1	71	6	78	19	116	35	892
勸業費	17	65	34	95	48	646	67	1,044	193	3,171	174	6,536
衛生病院	6	7	6	13	6	7	6	16	15	52	20	544
土木費	2	31	5	93	13	889	16	1,083	13	455	16	823
社会事業費	—	—	—	—	1	※	3	5	30	422	24	336
産業統計費	—	—	1	8	1	8	3	10	5	18	5	18
地方改良費	1	※	—	—	1	8	—	—	—	—	2	35
その他	—	—	2	13	1	11	1	14	1	5	12	135
合計	27	116	49	311	72	1,642	102	2,249	276	4,239	288	9,302

(註) 宮本憲一「石川県の行財政」『石川県史現代編』(柴田・宮本著『地方財政』有斐閣, 1963年, 所収)より作成。

第8表は、戦前の補助金の推移を示したものである。1930年と1932年とを比較すると、金額にして1億9,300万円から3億3,800万円と約2倍近くも増大しており、地方歳入に占める割合も、9.6%から15.9%へと飛躍的に高まっているのがわかる。

さらに、このような補助金の増大が、地方財政をどのように変化させたかの例証として、宮本憲一氏が試算した石川県における国庫補助金の推移を示したのが、その下にある第9表である。

それによると、石川県では、1932年度補助金は件数にして前年の1.5倍、金額にして5倍に達した。なかでも、膨張が著しいのは勸業費＝農林補助金であり、件数は14件しか増えていないが、金額は6.8倍に増え、土木費は件数で3倍弱、金額で9万3,000円から88万9,000円へと10倍近くも増えている。

しかも、ここで注意すべきは、国庫補助金は、時局匡救事業が打ち切られても、引きつづき交付され、地方自治体の恒久的財源になったことである。第8表をみると、1932年以降、地方歳入のうち国庫補助金の占める比率は若干、低下したものの、金額にして、交付金と合わせると3億円以上にのぼっている。また、第9表をみると、石川県の国家補助金は、1932年以降、件数にしても、金額においても増大しつづけ、1924年から20年間でほぼ件数にして10倍、金額は80倍に増えている。

国庫補助金は、政府から用途を特定されたものであり、地方自治体にとって自由には使えない。この特定補助金は、財政調整に使うことができず、超過負担を伴うため、地方財政の窮乏を一層すすめることに作用した。

元来、地方財源の乏しい自治体にとって、補助金は、時局匡救事業によりますます増大する国政委任事務を遂行するための重要な財源であった。このため、補助金財政の展開は地方自治体への中央集権的・官僚統制を強化していく強力な力になったのである。

### (3) 預金部からの地方財政への融資＝起債

金解禁の挫折によって、もはや緊縮財政を継続できないとみた井上蔵相は、恐慌の救済対策として、総額2.5億円にのぼる財政投融资を預金部資金を動員して行っている。

高橋蔵相もこの方式を継承した。だが、そのやり方は井上とは比較にならないぐらい大規模なものであった。高橋財政による時局匡救事業費16億円のうち、半額（8億円）を預金部資金による融資が占めていたのである。

この資金を管理・運営していた大蔵省預金部の歴史は古い。そもそも預金部という名称の由来は、1885年にさかのぼる。この年の預金規則によって大蔵省が国家資金を運用利殖する制度を確立し、これを預金部と称したのがはじまりである。

預金部の原資は、大正時代にはいると、70%以上が郵便貯金によって占められている。

預金部資金の運用は時代によって違う。明治時代は主として国債、一般・特別会計貸付、地方債に向けられていた。大正期にはいるとともに、内外の民間事業への貸付、対外政府投資が過半を占めるようになった。

預金部資金をめぐる、乱脈な救済融資や濫用など、不正がひんぱんに引き起こされた。しかし、そこは、だれも足を踏みこんで調査することが許されない悪徳の温床であった。その意味で、大蔵省預金部は別名、「伏魔殿」とも呼ばれた。

中津海知氏の『預金部秘史』（東洋経済新報社）<sup>(29)</sup>には、預金部資金の濫用の実例がいくつか書かれている。なかには、このようなひどい例がある。紹介しよう。

日本紙業（当時は日本紙器）は経営状態が苦しくなり、安田銀行に泣きついた。安田は海運省や農商務省に口添えがあったため、日本紙業の救済にのりだした。安田はそのための資金を興銀に融通してほしいと申し込んで預金部から600万円借りた。貸付条件は、年5分7厘で5年間であった。しかし、期限が来た時は、運悪く大恐慌の真っ最中であった。政府は不景気の安田を責めたてることができない。しかし、期限はきている。そこで政府は、600万円を200万円に負けてやり、支払期間もあと3年間延長してやった。と、こういう具合である。預金部資金をめぐるのは、こんな話は



ざらにある。

そのため、大正デモクラシー運動を背景に、預金部の改革が行政改革の一環として主張された。その結果、政府は1925年、帝国議会で預金部預金法、預金部特別会計法を提出し、それに基づく預金部資金運用規則を勅令によって定めた。これにより、預金部が大蔵省内につくられるとともに、預金部特別会計によって、経理を公開し、運用先を国債と地方資金に重点をおくことが定められた。

地方への融資は、都市向けの社会事業資金よりも、農村向けの振興資金や短期応急資金への増加が大きく、「預金部の資金運用目的別に占める地方資金の割合は、1931年の40%から、33年の45%、34年44%となった。」<sup>(30)</sup>

とくに政府は、失業救済事業のために新規事業、既定事業を問わず起債を許め、これに対して預金部資金を融資した。

第10表 失業救済事業の内容

(単位1,000円, 人口1,000人)

年度	軍 事 費 支 出 額	労 力 費 支 出 額	労働者実際 使用延人員	国 庫 補 助 交 付 額	起 債 額	低 利 資 金 融 通 額
1929	5,751	2,485	1,382	1,145	13,142	11,670
1930	23,846	9,315	5,342	2,630	35,410	20,828
1931	66,614	26,293	22,177	7,448	66,208	59,729
1932	65,447	21,370	14,336	15,579	40,864	30,585
1933	49,441	16,005	11,873	7,458	32,678	26,708
1934	31,605	9,534	7,255	4,472	24,505	24,109
計	242,704	85,002	62,365	38,732	212,807	173,629

(注) 大蔵省『昭和財政史資料』より作成。

第11表 地方歳入に占める地方債の割合

(単位100万円)

年度	項目	税 収 入		地 方 債	
		金 額	%	金 額	%
1928		669	30.5	453	20.7
1929		677	34.1	305	15.4
1930		612	30.3	479	23.4
1931		538	29.1	389	21.0
1932		522	22.8	561	24.6
1933		558	18.2	1,244	40.6
1934		596	21.6	848	30.7
1935		634	23.1	736	26.8

(注) 大蔵省昭和財政史編集室編『昭和財政史』XIV「地方財政」より作成。

上記第10表は、失業救済事業の内容を示している。事業費支出額に対して、国庫補助交付額はきわめて低いのに比べて、起債額は膨大である。これによって、失業救済事業の大部分が、起債によ

って行われたのがわかる。

また、上記第11表には、地方歳入に占める地方債の割合が示されている。1932年、33年、34年といずれも税収入を超えている。とくに、1933年には、全地方歳入の40%以上を地方債が占めた。いかに、昭和恐慌を起点にして、起債が大規模に行われたかがわかる。

全体として、第11表に示されているように、税収入が停滞または後退しているなかで、昭和恐慌期、時局匡救事業を中心に地方歳出が増加する。この歳入と歳出とのギャップを埋めるため、地方債が増発されたのである。

政府は時局匡救事業の財源として、まず、国庫補助金を支出し、地方自治体の自己負担については起債を認め、その起債についても必要に応じて利子補給をするという方式をとった。

起債を容易にし、かつ政府の利子補給の負担を軽くするには、預金部による低利の資金融資が必要な前提であった。低金利政策は、このためにも必要な処置であった。

一般に、高橋財政のもとでとられた低金利政策の目的は、第1に、不況を脱却するために民間投資を促進する。第2に、市場金利を低くおさえて、公債利子を低くし、赤字公債の発行を容易にすることであった。しかし、低金利政策は同時に、預金部資金の貸出利率を引き下げ、地方財政への融資＝起債を容易にすることを目的としていたのである。

この事情を、大蔵省昭和財政史編集室編『昭和財政史』Ⅶ「大蔵省預金部・政府出資」にそってみると、つぎのような手順が踏まれている。

まず第1に、日銀は1932年3月公定歩合を2厘引き下げ、とりあえず高金利を平常にもどす処置をとった。

第2に、つづいて第2次引き下げが同年6月に、さらに同年8月に第3次引き下げが実行された。これによって、「商業手形割引歩合は、日歩1銭2厘という画期的な低利率となった。」<sup>(31)</sup>

第3に、こうして低金利政策が着々と進められると同時に、それに見合って郵便貯金利子の引き下げが行われた。

また、このような郵貯利率の大幅の引き下げに対しては、「預金部地方資金の貸出利率を引き下げるということが約束されていた。郵貯の利率引き下げは一般金利の引き下げを誘導するほかに、預金部資金の貸出利率を引き下げることによって、時局匡救事業の遂行を一層効果的に使用という目的をもっていた。この趣旨にしたがって、昭和7年9月28日の第43回預金部資金運用委員会は、地方資金の利子引き下げを決定した。」<sup>(32)</sup>

時局匡救事業を成功させ、昭和恐慌を切りぬけていくためにも、地方自治体の起債は、長期かつ低利なものでなければならなかった。時局匡救事業によって、地方自治体の負担は重く、地方財政は窮迫していた。少しでも利子の低い資金が必要であった。このことは、地方自治体が預金部資金の融資＝起債に、全面的に依存しなければならないことを意味した。

低利資金を統制し、これを政策手段にするのは政府である。したがって、地方が預金部資金の融資＝起債に依存しなければならないということは、同時に、政府の監督、統制下に地方財政が組み込まれることを意味したのである。

藤田武夫氏のいう「必然的に国政委任事務の優位性と、独立財源の涸渇が、その顕著な特徴」<sup>(33)</sup>であるわが国の地方財政構造のゆえに、時局匡救事業遂行のための財源は、まず、補助金と起債によって与えられ、その補足として地方税が当てられるという、転倒した関係が生まれた。

国庫補助金と同様、預金部資金による融資＝起債も、中央集権的・統制的地方財政への再編成を深めていかざるをえなかったのである。

## V 結 論

昭和恐慌は、日本資本主義にとって体制的危機を意味した。特に、農村恐慌は猶予のないものであった。そこで政府は、この政治的経済的危機をのりきるためのテコとして、(1) 国政委任事務および国政委任事務費の増加、(2) 国庫補助金の増大、(3) 預金部からの融資＝起債をつうじて、地方財政の再編成をはかった。時局匡救事業が、この地方財政政策展開の基盤を与えた。

上記3者の関係は、以下のように明瞭である。

昭和恐慌対策の時局匡救事業のために、国政委任事務が増大する。この事務費の一部を政府が国庫補助金ないし交付税として与える。不足する財源は、大規模な預金部資金の融資＝起債により調達する。

国政委任事務は、地方自治体に選択の余地は全くなく、中央政府から一方的に押しつけられる。国庫補助金は自治体にとって、財政調整につかえない特定補助金であり、超過負担を伴う。起債は、低金利資金を統制し、これを政策手段にする政府の監督下にある。

以上、この3者が一体となり、時局匡救事業を起点にして、地方財政は中央集権的・統制的地方財政に再編された。

「国政委任事務の優位性と、独立財源の涸渇が、その顕著な特徴」をなす日本の地方財政構造のゆえに、増加する国政委任事務の遂行のため、補助金および起債に全面的に依存し、これが、ますます地方財政の中央集権化を深化させるという関係が形成されたのである。

事実、昭和恐慌の農村対策として打ち出された時局匡救事業は、第1に、行政面では、国政委任事務の増加を招き、これが地方行政機構の整備を不可避にし、そのために地方経費の増大による地方財政への圧迫をもたらした。

第2に、財政面では、それまで臨時的に地方団体に与えられていた国庫補助金が、時局匡救事業を契機に量的に急増したのみならず全面的に展開し、地方団体の重要な財源として定着した。このため、地方財政は国庫財源への依存にともなう中央集権化をますます強めていった。

第3に、金融面では、時局匡救事業経費の地方負担分を起債によって調達するという方式のもとに、低金利政策を基盤とする大蔵省預金部資金の地方債引き受けが、広範に実行された。その結果、大規模な地方債の累積と、地方財政危機の激化を招くことになった。

このような昭和恐慌下の時局匡救事業を展開する基盤とする行政－財政－金融の三者が一体となった、いわゆる三位一体的政策によって創られた中央集権的・統制的地方財政構造は、戦後改革にもかかわらず、第2次大戦後から現在に至る日本地方財政構造の特徴を形成したのである。

## 注

- (1) 藤田武夫『日本地方財政発展史』河出書房、1949年、445ページ。
- (2) 井上準之助「金解禁決行に当りて」『井上準之助論叢』第3巻、315ページ。
- (3) 大蔵省昭和財政史編集室編『昭和財政史』XIV「地方財政」東洋経済新報社、1954年、117ページ。
- (4) 同上、117ページ。
- (5) 前掲「金解禁決行に当りて」321ページ。
- (6) 中村正則「大恐慌と農村問題」『岩波講座日本歴史』第19巻近代6、岩波書店、1976年、136ページ。

- (7) 安藤良雄編『兩大戦間の日本資本主義』東大出版会、34ページ。
- (8) 西貞之介「凶作地獄」『文芸春秋』昭和9年12月号。
- (9) 前掲『昭和財政史』XIV「地方財政」122ページ。
- (10) 島恭彦『大蔵大臣』岩波新書、1949年、112ページ。
- (11) 宮本憲一「昭和恐慌と財政政策」川合一郎他編『講座日本資本主義発達史』Ⅲ、日本評論社、1969年、176ページ。
- (12) 青木得三『井上準之助伝』、1935年、835ページ。
- (13) 同上、840ページ。

井上がこう主張するのは、彼が金本位制に絶対的信頼をおいていた、という一般的な理由だけではない。井上は金解禁による多量の正貨流出を、金解禁それ自体にあるのではなく、一部の金融資本家のドルの思惑買いに求めている。

すなわち、金の再禁止があれば、日本の貨幣の価値が下落するから、金の再禁止がある前に、資金を外国に移しておいて、再禁止があったらこれで利益を得ようとした金融資本家の思惑にあったとみた。井上はいう「今回のドル思惑を為したる者は、一部の資本家及少数の大銀行であります。身自ら、信用機関の当事者でありながら、斯の如き挙動にでるとは、全く自己の立場をわきまえざる者というの外はないのであります」(『金再禁止と我財界の前途』千倉書房、1932年、43ページ。)

さかのぼると、金解禁を最も強く要求したのは、この財閥系の金融資本家たちであった。しかし、いざ解禁がなされると、自己の利益のために、まっさきに金解禁の破綻をまねくドル買いをしたのである。上記の井上の言葉は、こうした金融資本家たちへの怒りと、無念さが実によくにじみでている。

- (14) 井上は蔵相就任の数ヶ月前まで金解禁尚早論を唱えたり、大臣受諾の数日前、松本で「今頃金解禁することは肺病患者にマラソン競走させるようなものだ」と演説し、金解禁に反対していた。しかし絶対反対というのではなく、深井英五『回顧七十年』(岩波書店、1941年)にあるように「無準備、無用意」の解禁に反対していたのであって、井上自身、内心では準備が整えば解禁してもよい、と考えていたとみる方が妥当であろう。
- (15) 前掲『井上準之助伝』853ページ。
- (16) 「第63回帝国議会衆議院議事録」(1932年8月26日)『大蔵大臣財政演説集』大蔵省印刷局、1972年、329ページ。
- (17) 猪俣津南雄『日本における農業恐慌と産業組合』学芸社、1935年、327ページ。
- (18) 猪俣津南雄『窮乏の農村』改造社、1934年、384ページ。
- (19) 同上、384ページ。
- (20) 同上、386ページ。
- (21) 前掲『日本における農業恐慌と産業組合』、327ページ。
- (22) 歴史学研究会編『太平洋戦争史』第2巻、青木書店、1972年、102ページ。
- (23) 藤田武夫『日本資本主義と財政』実業之日本社、1949年、207ページ。
- (24) 前掲『太平洋戦争史』第2巻、207ページ。
- (25) 前掲『日本地方財政発展史』528ページ。

藤田氏はこの指摘のほかにも、「農村救済は、完全に失敗に帰した」として、これが海外侵略につながっていく関係をつぎのようにのべている。

「本来狭小な国内市場は、打続く不況によりいよいよ縮小された。これは、日本全体の工業資本にとり、金融資本にとり、その他経済全般の運命にとって放置しえない重大な問題であり、ここにおいて大規模の救農政策が実行せられたのである。しかも、農村救済は、完全に失敗に帰した。日本における資本の苦悩は、少しも解消されず、却って一段と深化されたのである。農民生活は依然として改善されず、農村不安、社会的テロの危機は容易に去らない。しかるに、救農土木事業その他によって、財政は一層膨張し、国債はさらに累積し、租税負担は加重された。国内に鬱積し、しかも国内で解決しえないこれらの矛盾は、勢い海外に解決の道を求めんとしたのである。(『日本資本主義と財政』実業之日本社、1949年、227ページ。)

- (26) 藤田武夫『日本地方財政制度の成立』岩波書店、1941年、227ページ。
- (27) 藤田武夫『現代地方財政史』上巻、日本評論社、1978年、30ページ。
- (28) 島恭彦、宮本憲一編『日本の地方自治と地方財政』有斐閣、1967年、66ページ。
- (29) 本書は、「日本人の半分は郵便貯金をしている。しかし、その貯金した金がどこへどういつているかを知ってい

る人は少なからう。中には郵便局の金庫の中に蔵っていると思っている人があるかも知れない。ところが、実際は、通信省で取り纏めて、大蔵省の預金部に預け込んであるのだ」という書き出しではじまっていて、つぎつぎと、預金部資金の濫用の実体があばかれている。非常に興味のある読み物であるだけでなく、預金部の歴史とその内容を知るうえにも、貴重な書物になっている。

- (30) 石田隆造「世界恐慌前後の財政政策の転換」山崎隆三編『両大戦間期の日本資本主義』下巻，大月書店，1978年，37ページ。
- (31) 大蔵省昭和財政史編集室編『昭和財政史』X II「大蔵省預金部・政府出資」221ページ。
- (32) 同上，223ページ。
- (33) 前掲『日本地方財政発展史』675ページ。

